Sfeervol Meerssen

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Meerssen.

Nr. 86684
29 juni
2016

Uitvoeringsbesluit hoogwaardig handhaven en debiteuren Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht-Heuvelland 2016 e.v.

Inleiding

Algemeen
In de landelijke pers wordt met grote regelmaat melding gemaakt van misbruik c.q. oneigenlijk gebruik en van zorggelden. Er wordt geschat dat het bedrag wat hiermee landelijk is gemoeid jaarlijks in de miljarden euro loopt.
Op voorstel van het Kabinet heeft het parlement besloten om drie belangrijke en essentiële zorgtaken over te hevelen naar de gemeenten door het vaststellen van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo). Deze decentralisaties gaan gepaard met forse kortingen op de budgetten. Door deze bezuinigingen komt de financiële positie van gemeenten verder onder druk te staan.
In deze transities zijn vanuit het perspectief van fraudebeheersing twee onderdelen van groot belang. Enerzijds is het van belang te voorkomen dat er geld weglekt door misbruik en oneigenlijk gebruik van de regelingen en anderzijds dat de integriteit van de regelingen wordt aangetast. Bij aantasting van de integriteit van deze voorzieningen valt ook het draagvlak voor de toepassing binnen de samenleving weg.

In dit uitvoeringsbesluit wordt vooralsnog alleen de visie op hoogwaardig handhaven beschreven voor de uitvoering van de Participatiewet (en aanverwante wet- en regelgeving). Het is de bedoeling om toe te werken naar één visie hoogwaardig handhaven op alle 3 de domeinen per ultimo 2018.

Specifiek
Voor het eerst werd hoogwaardig handhaven beschreven in 2005. Dit naar aanleiding van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) in 2004. Tot die tijd werd er ook wel aan fraudebestrijding en het tegengaan van oneigenlijk gebruik gedaan en was dit onderwerp een onderdeel van het totale beleidsplan van de Algemene bijstandswet (Abw).

Iedere wet komt voort uit een maatschappelijke noodzaak en dient dus ook een maatschappelijk belang. De Participatiewet (sinds 1 januari 2015 de opvolger van de Wet werk en bijstand), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte en gewezen zelfstandigen (IOAZ) bevat een goede balans tussen de plicht om zo mogelijk zelf in het bestaan te voorzien en het recht op een uitkering.
Misbruik en oneigenlijk gebruik verstoort dit evenwicht.

Wie de bijstand misbruikt legt onterecht beslag op gemeenschapsgeld, haalt zo uiteindelijk de solidariteit onderuit en frustreert ook nog eens een doeltreffende bevordering van de uitstroom. Het is uiteindelijk in ieders belang om de uitkeringskosten zo laag mogelijk te houden.

Handhaving is gericht op alle activiteiten die ervoor zorgen dat mensen zich aan de wet- en regelgeving houden. Voorop staat daarbij het bevorderen van de spontane nalevingsbereidheid van (potentiële) klanten.

De bestaande uitvoeringsbesluiten hoogwaardig handhaven van Maastricht, Valkenburg aan de Geul en Pentasz bevatten allemaal een kader stellende visie over hoe gedacht wordt over hoogwaardig handhaven, waarbij de verschillende elementen (waaronder het debiteurenbeleid) worden toegelicht.
Ook in dit uitvoeringsbesluit gaat de regio Maastricht Heuvelland uit van eenzelfde kaderstellende visie op hoogwaardig handhaven (waaronder het debiteuren) zoals vastgelegd in de Verordening Handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht Heuvelland 2016 e.v.
Het onderscheidt wederom de verschillende elementen (aandachtsvelden) waarbinnen de belangrijkste activiteiten en instrumenten worden benoemd. Het betreft geen limitatieve opsomming. In die zin heeft het huidig uitvoeringsbesluit meerdere functies. Enerzijds beschrijft het de visie op het gebied van hoogwaardig handhaven (het kader waarbinnen wordt gehandeld), anderzijds benoemt het de belangrijkste activiteiten en instrumenten die kunnen worden gebruikt, waarbijvoor 'debiteuren' (voorheen een separaat plan) een apart hoofdstuk (zie hoofdstuk3) is gereserveerd.
De verdere specifieke beschrijving van deze activiteiten en instrumenten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

Daarnaast zorgt de nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van de Participatiewet, Wmo en Jeugdzorg ervoor dat het juridisch werkveld en fraudebestrijding wordt verbreed. De nieuwe- en veranderende doelgroepen vragen om specifieke kennis en een mogelijk andere aanpak. Er zal veel nieuwe jurisprudentie ontstaan die op de voet gevolgd moet worden. De aangescherpte- en nieuwe wetgeving zal voor een toename zorgen van de bezwaar- en beroepschriften. Ook is de verwachting gerechtvaardigd dat de verdere afname van voorzieningen en de participatie(plicht) in de sociale zekerheid tot meer klachten zal leiden. Verder zullen er door de uitvoering van de Jeugdwet naast klachten ook tuchtrechtzaken behandeld moeten worden.
Op het gebied van het tegengaan van oneigenlijk gebruik en fraudebestrijding zal nog meer geïnvesteerd worden in en gebruik gemaakt worden van ICT hulpmiddelen om het Hoogwaardig Handhaven concept mogelijk te maken. Ook wordt in nieuwe onderzoekstechnologieën geïnvesteerd. Dit is nodig omdat het aantal oneigenlijk gebruik en fraudesignalen toeneemt en de burger steeds meer actief is via sociale media en het internet. Daar waar mogelijk zal de samenwerking met andere gemeenten, instellingen en instanties voor fraudebestrijding worden geïntensiveerd.

LEESWIJZER

In het eerste hoofdstuk wordt het kader benoemd waarbinnen dit uitvoeringsbesluit zich begeeft. In hoofdstuk 2 wordt het hoe en waarom van hoogwaardig handhaven en de daarbij horende visie elementen benoemd en wordt een toelichting gegeven op deze elementen en hoe deze in de praktijk worden ingezet. Hoofdstuk 3 is ingedeeld in paragrafen en beschrijft het debiteurenbeleid. In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden en redenen voor het inzetten van nieuwe activiteiten en instrumenten benoemd. Hoofdstuk 5 gaat in op personeel en management. De regionale afstemming wordt aangehaald in Hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 geeft een samenvatting van wat in dit uitvoeringsbesluit is benoemd.Hoofdstuk 8 sluit af met de slotbepalingen.

1. Kaderstelling

1.1 Algemeen

Met de komst van onder andere de nieuwe Wet werk en bijstand (WWB) in 2004 en de Wet bundeling van uitkeringen inkomensvoorziening (Wet BUIG), hebben de gemeenten aanzienlijke beleidsvrijheid gekregen. Dit zowel voor wat betreft de inhoudelijke beleidskeuzes als de wijze van uitvoering. Daar gaat mee gepaard dat gemeenten volledig verantwoordelijk zijn voor de financiering. De gemeenten hebben door een volledige budgettering van de te verstrekken uitkeringen een grote financiële verantwoordelijkheid gekregen.
De nieuwe Participatiewet heeft hierin geen verandering gebracht. Wel hebben de gemeenten de zorg over een grotere doelgroep gekregen. Ook mensen met een arbeidsbeperking kunnen namelijk een beroep doen op de Participatiewet.
Het zorgdragen voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering bij de uitvoering van de wetgeving is dan ook van groot belang. Ervoor zorgen dat alleen diegenen een inkomensvoorziening krijgen die daar ook daadwerkelijk recht op hebben, is hierin een belangrijk element.

Het concept van hoogwaardige handhaving past dan ook precies in deze gedachtegang. Doordat de kosten voor inkomensondersteuningen geheel voor rekening van de gemeente komen loopt de gemeente daarmee ook grote risico's. Een onnodig beslag op middelen door misbruik en oneigenlijk gebruik gaat ten koste van de beschikbare budgetten van de gemeente. Daarnaast verhoogt hoogwaardige handhaving de kwaliteit van de bedrijfsvoering waardoor er efficiënter en effectiever gewerkt kan worden. Het is dan ook belangrijk om de schadelast, waar mogelijk, voor de gemeente te beperken.

Verder heeft hoogwaardige handhaving nog een belangrijk maatschappelijk belang. Vanuit de samenleving wordt namelijk verwacht dat (financiële) hulp uitsluitend terecht komt bij degenen die dat echt nodig hebben. En daar waar sprake is geweest van ten onrechte en/of teveel verstrekte middelen, deze worden teruggevorderd en/of worden verhaald.
Hoogwaardig handhaven verstevigt in die zin het maatschappelijk draagvlak voor de bijstandsvoorzieningen

1.2 Verordening handhaving Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht-Heuvelland 2016 e.v.

In de gezamenlijke handhavingsverordening voor Maastricht-Heuvelland wordt handhaving als een van de kerntaken aangemerkt. In artikel 2 van deze verordening krijgen de colleges van Eijsden-Margraten, Gulpen-Wittem, Maastricht, Meerssen en Valkenburg aan de Geul de opdracht een uitvoeringsplan Hoogwaardig Handhaven vast te stellen, in het kader van het bestrijden van ten onrechte ontvangen bijstand evenals van misbruik en oneigenlijk gebruik van de wet.
Binnen dit uitvoeringsbesluit wordt gesproken over (inkomens)ondersteuning. Door gebruik te maken van dit begrip wordt bewerkstelligd dat het uitvoeringsbesluit betrekking heeft op alle sociale wetten waar uitvoering aan wordt gegeven.

2. Handhaving

2.1 Definitie
Voordat het onderwerp handhaving wordt uitgewerkt eerst een korte definitie.
Handhaving betreft alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn dat regels worden nageleefd.

Daarbij worden de volgende doelstellingen beoogd:
- Het bevorderen van de *spontane* nalevingsbereidheid van (potentiële) cliëntklanten. Dit wil zeggen dat zij uit eigen beweging de juiste en volledige gegevens verstrekken, op grond waarvan het recht op (inkomens)ondersteuning kan worden bepaald.
- Maatschappelijk draagvlak hebben en houden voor de regels.
- Het terugdringen van misbruik en oneigenlijk gebruik. Als aanvulling op preventieve activiteiten zijn repressieve maatregelen mogelijk zoals controle, opsporing en sanctionering. Overigens kan van deze repressieve activiteiten ook weer een preventieve werking uitgaan.

Naleving, handhaving
In de gemeentelijke dienstverlening worden de begrippen handhaving en naleving naast en door elkaar gebruikt.
Met *naleving* wordt het handelen van de klant bedoeld. Die is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de verplichtingen die aan een uitkering zijn verbonden.
Handhaving daarentegen zijn de inspanningen die de gemeente doet om de naleving van wet- en regelgeving te controleren en te versterken. Hierbij gaat het om de controle van de rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking en om de doelmatigheid van de re-integratie-inspanningen.
Het begrip '*misbruik en oneigenlijk gebruik*' wordt in de wet gehanteerd voor het verwijtbaar niet-naleven van de inlichtingenplicht. Hierdoor ontstaat schade die met terugvordering en een boete moet worden hersteld. Het niet-naleven van de arbeids- en re-integratieverplichtingen is geen oneigenlijk gebruik. Het college van B en W moet in die gevallen een maatregel opleggen op grond van de wet en op basis van de gemeentelijke afstemmingsverordening. Het doel daarvan is om klanten te stimuleren om zich in te spannen werk te vinden.

2.2 Waarom hoogwaardig handhaven?
Ons sociaal zekerheidsstelsel biedt in onze samenleving bestaanszekerheid. Het stelsel is gericht op bescherming tegen zaken die het bestaan onder druk zetten: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, armoede, schulden, etc. en is gebaseerd op vertrouwen.
Het stelsel richt zich dan ook op de participatie van de klant in de samenleving door middel van werk, via beschermde arbeidsplaatsen of andere vormen van meedoen.

Om het stelsel van de sociale zekerheid in stand te kunnen houden, is draagvlak in de samenleving nodig. Sociale voorzieningen kosten veel geld en het geld dat er is, moet wel terecht komen waar dat nodig is en bij mensen die er recht op hebben.

Om misbruik van de gelden tegen te gaan is een goede dienstverlening noodzakelijk. Hoogwaardige handhaving is in al zijn facetten een onderdeel van de dienstverlening. Burgers moeten er op kunnen rekenen dat er sprake is van een doelmatige en een rechtmatige verdeling van overheidsgelden in de sociale zekerheid. Handhaving behoort dus een integraal onderdeel te zijn van de dienstverlening aan mensen met een uitkering, in alle fases van het dienstverleningsproces.

Daarnaast versterkt hoogwaardige handhaving de onderlinge vertrouwensrelatie van klant en consulent als wederzijdse verplichtingen helder zijn. En het helpt klanten om zich aan de regels te houden. Daardoor behoeft minder tijd en middelen te worden gestoken in controleren, opsporen van misbruik en terugvorderen. Klanten hoeven dan geen geld terug te betalen (waardoor men in financiële problemen kan komen, hetgeen hun activering en zelfredzaamheid in de weg staat).
Het belang van preventie is nog groter geworden nu, met de komst van de nieuwe wet per 01-01-2013, onterecht verkregen uitkeringsgelden (door het verstrekken van onjuiste inlichtingen) altijd en met hoge boetes moeten worden terugbetaald.

2.3 Visie: De cirkel van naleving
Hoogwaardige handhaving is vertaald in vier visie-elementen (ook wel aandachtsgebieden genoemd) met bijbehorende handhavingsinstrumenten. Hierbij is tevens gekeken of het accent binnen die elementen ligt op preventie of repressie.
In dit plan wordt de inhoudelijke visie op handhaving omgezet in een concrete aanpak.

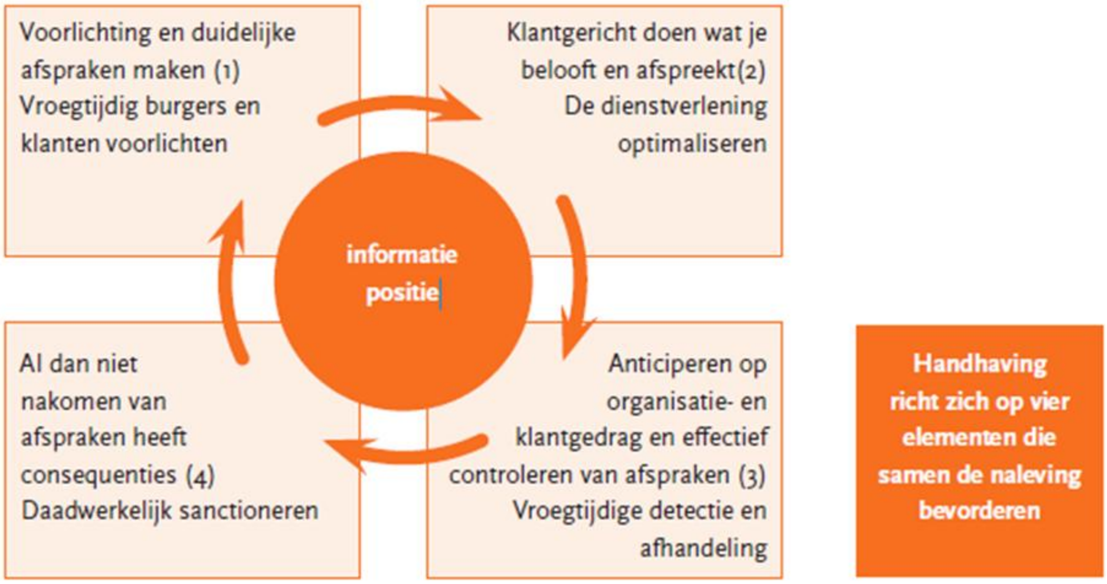
De dienstverlening van gemeenten is erop gericht om klanten te begeleiden naar werk. Klanten krijgen onder voorwaarden een re-integratie- of participatieaanbod (scholing, gesubsidieerd werk, tijdelijk of

deeltijdwerk of sociale activering) naast de uitkering. Klanten zijn verplicht om te solliciteren naar alle soorten van normaal werk. Ze kunnen geen eisen stellen aan salarisniveau, opleidingsniveau of vereiste ervaring. En ze moeten ook tijdelijk werk, deeltijdwerk en flexibel werk via een uitzendbureau aanvaarden. Wie aan het werk is, heeft minder gelegenheid tot frauderen met een uitkering. Re-integratie is daarmee ook een belangrijk handhavingsinstrument.

Door handhaving integraal te verbinden aan re-integratie ontstaat een sluitende aanpak, ook wel de cirkel van naleving genoemd. De cirkel van naleving is in wezen het model van methodisch werken op het terrein van handhaving. De kern daarvan is dat het effectiever is aan te zetten tot wenselijk gedrag (zoeken naar werk) dan te bestraffen. De cirkel van naleving verbindt zo rechtmatigheid met doelmatigheid. De cirkel van naleving is gericht op effectief werken. Hierbij treedt enige standaardisatie op, maar dit is geen doel op zich.

Handhaven is zo de hoeksteen van de uitvoering en niet het sluitstuk. Alle elementen van de cirkel van naleving stimuleren klanten om de verplichtingen van de bijstand na te leven en dragen zo bij aan de doelmatigheid van re-integratie en participatie. Van vroegtijdig informeren, zo goed mogelijk uitvoeren van de dienstverlening en controleren op maat tot het eventuele daadwerkelijk sanctioneren.

‘De cirkel van naleving’ (het handhavingsproces in beeld):



Als klanten hun (re-integratie)verplichtingen en afspraken nakomen, levert dat hen winst op in de vorm van werk, participatie in de samenleving of bijvoorbeeld (bij- en om)scholing of training. Ook belonen gemeenten goed nalevingsgedrag door minder vaak informatie op te vragen. Maar gemeenten moeten het schenden van afspraken en niet-nakomen van verplichtingen blijven voorkomen. Dit kan door heldere voorlichting over rechten en plichten, optimale dienstverlening waarin de gemeente afspraken binnen de gestelde termijnen nakomt en (de perceptie van) een hoge pakkans bij misbruik en daadwerkelijk sanctioneren.

Meer concreet ziet het er als volgt uit:

Preventief; voorkómen van misbruik en oneigenlijk gebruik door:
Vroegtijdig en goed informeren: Klanten en burgers moeten vroegtijdig en goed geïnformeerd worden over de rechten en plichten.

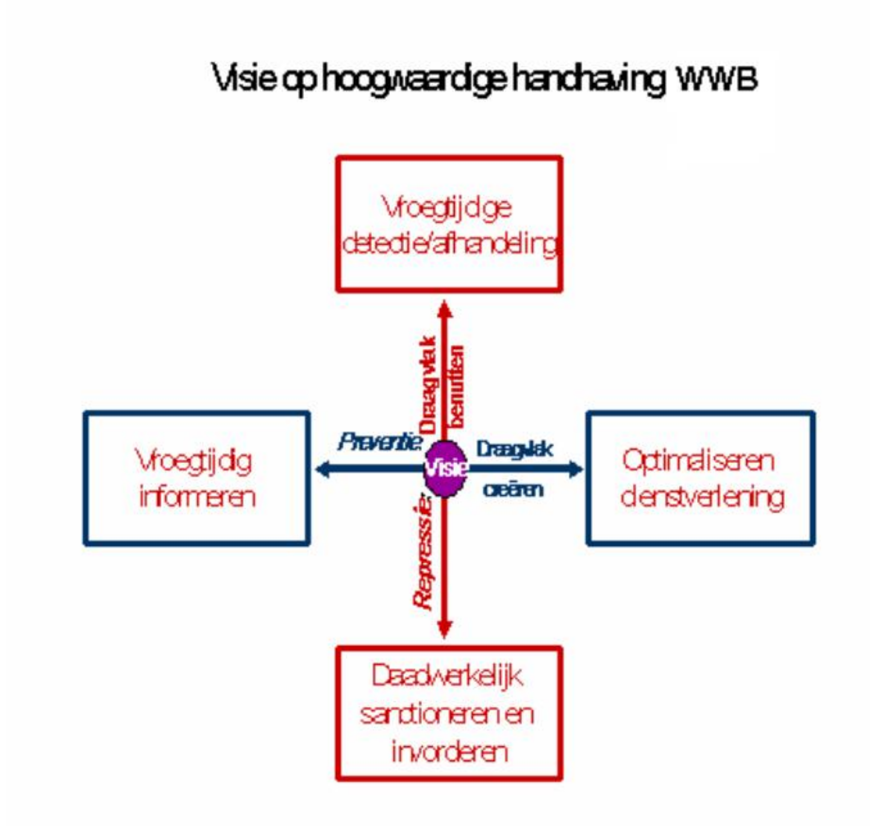
Optimaliseren dienstverlening: de dienstverlening op het gebied van handhaving moet geoptimaliseerd worden. De regels en de controlepraktijk die daaruit voortvloeit vergen acceptatie. Dat wordt vergemakkelijkt als zo min mogelijk organisatorische of procedurele drempels worden opgeworpen, gebaseerd op wederkerigheid (wie goed doet, goed ontmoet).

Repressief; bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik en door:
Vroegtijdige detectie: misbruik en oneigenlijk gebruik en vroegtijdig constateren en afhandelen.
De pakkans bij overtreding wordt daardoor als hoog ervaren.

Daadwerkelijk sanctioneren: geconstateerd misbruik en oneigenlijk gebruik en metterdaad sanctioneren.

Sanctie moet voldoende preventief effect hebben en de sanctie dient ook daadwerkelijk opgelegd en uitgevoerd te worden; lik op stuk.

In schema:



Zoals gezegd is het handhavingsbeleid erop gericht de (spontane) nalevingsbereidheid van burgers te vergroten. De bovenstaande vier elementen dragen daar elk op een eigen manier aan bij. De kans dat mensen zich (spontaan) aan wet en regels houden, wordt immers groter als zij:

- Goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten;
- De regels – en de controlepraktijk die daaruit voortvloeit – accepteren. Dat wordt vergemakkelijkt als zo min mogelijk organisatorische of procedurele drempels worden opgeworpen;
- De pakkans bij overtreding als hoog ervaren;
- Voldoende worden afgeschrikt door opgelegde én uitgevoerde sancties (die overigens wel in proportie moeten zijn).

De kern van de visie op hoogwaardig handhaven is nu om de vier elementen in samenhang uit te voeren, zodat ze elkaar wederzijds versterken en een goede balans gevonden wordt tussen preventie en repressie.

De samenhang ziet er als volgt uit: preventieve activiteiten versterken het draagvlak bij de burgers. Dit maakt het mogelijk om repressieve elementen in te zetten: intensieve controle op maat, feitelijke sanctionering.

Aan de hand van de vier visie-elementen wordt in hoofdstuk 3 de handhaving in de praktijk beschreven en een aantal handhavingsactiviteiten en -instrumenten kort benoemd. De specifieke beschrijving van deze activiteiten en instrumenten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoerings-notities.

2.4 Handhaving in de praktijk

Dat de mensen in de uitvoering (consulenten) een cruciale rol spelen bij het bevorderen van de naleving van bijstandsverplichtingen is al aangehaald. Het is daarom van belang dat de directie (het management) faciliteert met voldoende personele capaciteit en de juiste hulpmiddelen. Ook is het belangrijk dat wordt gestuurd op resultaten en ontwikkeling van vakmanschap, realistische doelen worden gesteld en successen worden gevierd. De directie (manager) vertaalt de wettelijke regels en de uitgangspunten van het lokale bestuur naar de uitvoering via diverse uitvoeringsnotities. De directie (manager) formuleert opdrachten voor het team en de individuele medewerkers: wat is jouw bijdrage aan het doel van de

sociale dienst, de eigen gemeente en de landelijke wetgever? Door werving, selectie en de personele beoordelingscyclus zorgt de directie (manager) dat medewerkers goed in staat zijn om hun opdracht te vervullen.
Om hoogwaardig handhaven in de praktijk te verwezenlijken wordt daarnaast ingezet op systematisch handhaven en methodisch werken.

Preventief handhaven
Zoals gesteld is handhaving voor een belangrijk deel het werk van de uitvoering (consulenten). Voor een optimale dienstverlening moet een goed evenwicht worden gevonden tussen handhaving en begeleiding. Soms zijn beide aspecten eenvoudig te verenigen. Handhaving is immers niet alleen controle en klanten aanspreken op misbruik en oneigenlijk gebruik, maar ook goede (nalevings)communicatie, het sturen van de verwachtingen van klanten, heldere afspraken maken over re-integratie en participatie en zelf afspraken nakomen.

Methodisch werken en vakmanschap voor effectieve re-integratie
Methodisch werken is wat de rijke schakering aan handhavingsmethoden verbindt. Door methodisch te werken kunnen uitvoerders (consulenten) het dienstverleningsproces meer uniformeren. Daardoor kunnen ze (de schijn van) willekeur vermijden. Het maakt het ook makkelijker voor collega's uit alle disciplines om te leren van elkaars ervaringen en resultaten (in de vorm van kennisoverdracht of intervisie). Hierdoor kunnen effectieve dienstverlenings-strategieën in kaart worden gebracht en worden toegepast.
Methodisch werken is een voorwaarde voor succes, maar het geen garantie. De uitvoerder (consulenten) ervaart dagelijks dilemma's bij het werken met klanten. Handel ik volgens de regels van de wet of houd ik zoveel mogelijk rekening met de omstandigheden van de klant? Het maken van de juiste afwegingen van geval tot geval (maatwerk) behoort tot de expertise van een uitvoerder (consulenten). Daarvoor zijn de juiste basishouding en vaardigheden (vakmanschap) cruciaal. Maatwerk binnen de kaders van de wet blijft dan ook het uitgangspunt.

2.4.1 Preventief

<u>Vroegtijdig informeren</u>
Om de Participatiewet, IOAW en IOAZ goed te kunnen uitvoeren en klanten snel aan werk te helpen, begint de uitvoering al voordat iemand een uitkering aanvraagt. Als potentiële klanten een goed beeld hebben van het sociale stelsel en de voorwaarden en plichten van een uitkering, kunnen ze beter beoordelen of ze daar een beroep op willen en mogen doen. Dat voorkomt dat ze ten onrechte bijstand aanvragen.
Informatie over de gevolgen van misbruik en oneigenlijk gebruik en gaat misbruik tegen. Daarom wordt geïnvesteerd in publieksvoorlichting over uitkeringen. Daarbij wordt ook gewezen op andere inkomensondersteunende regelingen die klanten vaak niet kennen en dus niet gebruiken. Ook komt de arbeids- en re-integratieplicht aan de orde. Hierdoor weten potentiële klanten dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het vinden van werk en dat er zelfredzaamheid van hen wordt verwacht.

Wat kan de Participatiewet, de IOAW en IOAZ voor betrokkene(n) betekenen?
Welke dienstverlening mag de cliëntklant verwachten? Maar ook: wat wordt daarbij van de cliëntklant zelf verlangd? Wat zijn de spelregels, de 'dienstverleningscondities'? Juiste en tijdige informatie is een noodzakelijke voorwaarde voor een transparante en klantgerichte uitvoeringspraktijk. Dit vraagt om een informatie-op-maat-aanpak.

De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor (vroegtijdig) informeren als wezenlijk onderdeel van de preventieve handhaving. Lag vroeger het accent vooral op het controleren van regels, nu wordt het belang van (vroegtijdig) informeren op het gebied van handhaving uitdrukkelijk onderkend. Immers, als mensen slecht geïnformeerd zijn, kunnen ze een verkeerd verwachtingspatroon opbouwen – met alle risico's van dien.
Met de aanscherpingen van het sanctieregime van de WWB (boeten en uniforme re-integratieplichten), dat vanaf januari 2015 binnen de Participatiewet is gaan gelden, is door de wetgever nog forser nadruk gelegd op repressie. Dit betekent dat vanuit de systematiek van hoogwaardig handhaven het belang van een vroegtijdige informatievoorziening nog zwaarder weegt. Activiteiten en instrumenten binnen de 4 elementen moeten elkaar immers in evenwicht houden. Worden aan schending van verplichtingen zware consequenties verbonden dan moet met een goede gerichte voorlichting vooraf worden voorkomen dat uit eigen aannames of onwetendheid misbruik en oneigenlijk gebruik voortkomt of re-integratieplichten worden geschonden. Dat kan door de (potentiële) cliëntklant vroegtijdig en volledig te informeren over diens rechten en plichten. Een juiste en tijdige voorlichting vormt een noodzakelijke voorwaarde voor een transparante en rationele handhavingspraktijk, onder het motto: 'geen handhaving zonder communicatie en geen communicatie zonder handhaving'.

Optimaliseren dienstverlening
Dienstverlening wordt door Van Dale gedefinieerd als: "hulp die een persoon, instantie of onderneming biedt aan het publiek". Optimaliseren is het verbeteren van de bestaande dienstverlening waarbij getracht wordt om op een zo doeltreffende, doelmatige en rechtmatige manier processen uit te voeren. Het optimaliseren van dienstverlening is in deze een continu proces. Steeds moet bekeken worden of geleverde diensten kunnen worden verbeterd waardoor de klant beter geholpen wordt. Achterliggende gedachte hierbij is dat onnodige procedurele belemmeringen irritaties oproepen. Hierdoor wordt de spontane bereidheid om wetten en regels na te leven verminderd. In de uitvoering dienen tevens wettelijke kaders zoals de Wet eenmalige gegevensuitvraag en administratieve lastenverlichting te worden betrokken.

Activiteiten en Instrumenten
De instrumenten die kunnen worden gebruikt zijn o.a.: Website, Nieuwsbrief, Cliëntenraad, Gegevensverstrekking.
De specifieke beschrijving van deze activiteiten en instrumenten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoerings-notities.

2.4.2 Repressief

Vroegtijdige detectie
Overtredingen vroegtijdig constateren en afhandelen. Ondanks alle te nemen maatregelen kan het toch nog een keer mis gaan. Daarom zijn detectie en vroegtijdig signaleren van het niet nakomen van verplichtingen van groot belang. Hoe eerder e.e.a. wordt ontdekt hoe eerder men maatregelen kan nemen. Hierdoor wordt het afhandelingsproces verkort en de slagingskans verhoogd.
Tevens wordt hierdoor de hoogte van de vordering verlaagd en de invordering eenvoudiger (bv verrekening bij detectie binnen 3 maanden). Door de pakkans bij overtreding als hoog te laten ervaren ontstaat er een preventieve werking. Hierbij wordt het principe van signaal-sturing gehanteerd. Signaalsturing, het woord zegt het al, kenmerkt zich door controles naar aanleiding van een signaal. Dit signaal kan op diverse manieren tot stand komen (digitaal, anonieme tips, observatie door medewerkers). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de voorhanden zijnde digitale instrumenten, zoals bijvoorbeeld het Inlichtingenbureau. Verder is het van groot belang dat medewerkers in staat zijn signalen te herkennen en dat hier op de juiste wijze naar wordt gehandeld.
De specifieke beschrijving van deze activiteiten en instrumenten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

Sanctioneren
De beide aanscherpingen van de WWB die thans ook gelden binnen de Participatiewet verplichten gemeenten om bij schending van de inlichtingenplicht boeten op te leggen en bij niet nakoming van uniforme re-integratieverplichtingen strenge maatregelen toe te passen.
In het kader van hoogwaardig handhaven werd vanuit een ‘lik op stuk beleid’ al zo spoedig mogelijk na vaststelling van de overtreding gesanctioneerd. De Participatiewet brengt daarin geen verandering. Ook nu wordt die lijn voortgezet. Alleen gaat het door de aanscherpingen om forse boeten en maatregelen. Bij het opleggen moet natuurlijk de hoogst mogelijke zorgvuldigheid worden betracht.

Wanneer het niet of onvoldoende voldoen aan de verplichtingen zonder gevolgen blijft, is dit niet alleen zonde van de reeds verrichte werkzaamheden, het is ook een aanmoediging tot (het voorzetten van) misbruik. Dit dient voorkomen te worden door zo spoedig mogelijk nadat de overtreding is vastgesteld daadwerkelijk te sanctioneren. De sanctie dient een voldoende afschrikkend effect te hebben en ook daadwerkelijk te worden opgelegd en uitgevoerd. Met het daadwerkelijk en zo kort mogelijk na constatering van de overtreding sanctioneren wordt ook beoogd dat dit bijdraagt aan het verhogen van de spontane nalevingsbereidheid.
In het kader van het begrip ‘misbruik en oneigenlijk gebruik mag niet lonen’ is het daadwerkelijk sanctioneren een belangrijk onderdeel. Het vormt een essentieel onderdeel van het ‘lik op stuk beleid’.

De hoogte van de boeten is vastgelegd in de Participatiewet.
De wetgever heeft na jurisprudentie wel een aanpassing van de Sociale Zekerheidswetten rondom de boeten doorgevoerd. Die aanpassingen komen er -kort weergegeven- op neer dat bij het bepalen van de hoogte van de boeten het evenredigheidsbeginsel consequent moet worden toegepast. In het Uitvoeringsbesluit Boeten zijn al criteria aangereikt om de boete te matigen op grond van verminderde verwijtbaarheid.
De hoogte van de maatregelen is nader uitgewerkt in de Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht-Heuvelland 2016 e.v.

Binnen de uitvoering van sociale zekerheidswetten is tevens bepaald dat de gemeente actief moet controleren of een klant zich inspant om uitkeringsonafhankelijk te worden. Dit betekent dat een klant, wanneer van toepassing, zijn arbeidsverplichtingen dient na te komen. Tevens wordt verwacht dat de

klant zijn volledige medewerking verleend ten aanzien van een ingezet traject. Wanneer dit niet het geval is, dient op eenzelfde consequente wijze een maatregel opgelegd te worden. De hoogte van deze maatregelen is tevens vastgelegd in de hiervoor genoemde afstemmingsverordening.

Activiteiten en Instrumenten
De instrumenten die kunnen worden gebruikt zijn o.a.: Basisregistratie personen (BRP), Inlichtingenbureau, Suwinet, Huisbezoeken en Maatregelen.
Maar ook Terugvordering en Verhaal, Incasso en Boeten behoren tot deze instrumenten en worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 omdat deze instrumenten onderdeel uitmaken van het onderwerp Debiteuren.
De verdere specifieke beschrijving van deze activiteiten en instrumenten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

3. Debiteuren

Zoals al verwoord in paragraaf 2.4.2 behoren de repressie-instrumenten Terugvordering, Verhaal, Incasso en Boeten ook tot het onderwerp Debiteuren. Om hiervoor niet een apart uitvoeringsbesluit op te stellen, is er voor gekozen om dit onderwerp onderdeel te laten uitmaken van het onderhavig uitvoeringsbesluit. Misbruik en oneigenlijk gebruik is namelijk één van de thema's die aan de orde komen bij hoogwaardig handhaven.

Ook voor het onderwerp Debiteuren geldt dat de kerngedachte is: Iedereen is nodig om de sociale zekerheid in Nederland kwalitatief op een hoog niveau én betaalbaar te houden.
In dat licht is een efficiënt en effectief debiteurenbeleid een 'must'.
Omdat een aantal zaken (bijvoorbeeld: het verhalen van bijstand) niet verplicht is, moet steeds de overweging worden gemaakt of een en ander wel zin heeft. Zo zijn de uitvoering van deze werkzaamheden zeer bewerkelijk en kost dit toch al snel een aantal fulltime-requivalenten (fte's).
Toch zijn er genoeg argumenten om een actief debiteurenbeleid te voeren. Zo mag misbruik van een uitkering nooit worden beloond, door het ten onrechte verstrekte bedrag niet terug te vorderen. Daarnaast is het niet logisch een onderhoudsplichtige niet aan te spreken op zijn onderhoudsplicht. Indien hij/zij namelijk een bijdrage kan leveren, bespaart dit de gemeenschap (veel) bijstandsgeld en vergroot dit het draagvlak.

Daarnaast zijn de gemeenten volledig verantwoordelijk voor de financiering van de verstrekte bijstandsgelden. Weliswaar krijgt elke gemeente van het Rijk een budget toegewezen waaruit zij de bijstand kan betalen, maar op het moment dat dit budget wordt overschreden, zal de bijstand gefinancierd moeten worden uit andere gemeentelijke inkomstenbronnen. Wanneer aan het einde van het jaar blijkt dat het verkregen rijksbudget onvoldoende is geweest om de verstrekte bijstand te kunnen betalen, kan de gemeente een beroep doen op het rijk voor een aanvullende (incidentele of meerjarige) uitkering (IAU/MAU). De gemeente zal in een dergelijk geval wel moeten aantonen dat zij er alles aan heeft gedaan om zoveel mogelijk bijstandscliënten te laten uitstromen en zo weinig mogelijk bijstandsgelden te verstrekken. Omdat een actief debiteurenbeleid leidt tot een verlaging van de bijstandsuitgaven, is hierdoor in ieder geval aan één van de voorwaarden voldaan om een beroep te doen op de aanvullende uitkering.

Als laatste verwacht het rijk van de gemeenten dat zij een terugvorderingsbeleid voeren dat een effectieve bijdrage levert aan een adequate bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

3.1 Inleiding

Bij de uitvoering van de Participatiewet (PW), de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), de Wet inkomensvoorziening oudere of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) en de Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) ontstaan vorderingen op (voormalig) uitkeringsgerechtigden en derden. Zo wordt de onjuiste of ten onrechte verstrekte uitkering teruggevorderd of worden de kosten van uitkeringen verhaald op de onderhoudsplichtige en/of de nalatenschap. Ook ontstaan vorderingen vanwege het opleggen van bestuurlijke boeten. Omdat ook onderdelen van de Wet Inburgering (handhaving) en de Wet Kinderopvang (betaalbaarstelling) worden uitgevoerd, kunnen ook vorderingen ontstaan op die twee werkterreinen.

Omdat de ontvangsten uit inning van deze vorderingen volledig toekomen aan de gemeenten en de uitvoering van het debiteurenbeleid mee wordt gewogen door de overheid bij de vaststelling van de toe te kennen bijstandsbudgetten, is het van belang de incasso van de vorderingen adequaat en efficiënt uit te voeren.
Daarnaast is het voor de burgers van belang te weten hoe het debiteurenbeleid eruit ziet, aangezien zij hier rechten aan kunnen ontlenen, maar hierdoor ook weten wat hun plichten zijn. Met andere woorden: men weet waar men aan toe is.

Als laatste zullen de bezwarencommissies en de rechters de genomen besluiten niet alleen toetsen aan wet- en regelgeving, maar ook aan het vastgestelde beleid.

3.2 Algemeen

Vorderingen voortvloeiend uit de werkzaamheden kunnen dan ook als volgt worden gerangschikt:
- Vorderingen in verband met Terugvordering;
- Vorderingen in verband met Verhaal op derden;
- Vorderingen in verband met opgelegde Boeten;
- Vorderingen in verband met de handhaving van de Inburgeringsplicht en
- Vorderingen in verband met Kinderopvang.

In Hoofdstuk 4 (titel 4.4.) van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een algemene regeling opgenomen met betrekking tot bestuursrechtelijke geldschulden. De regeling is niet alleen van toepassing op vorderingen die de overheid op de burger heeft, maar geldt ook voor vorderingen van de burger op de overheid. Er staan bepalingen over:
- de vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling;
- verzuim om te betalen en wettelijke rente;
- verjaring van vorderingen en
- aanmaning en invordering bij dwangbevel.

Naast deze wettelijke bepalingen kenmerkt het debiteurenbeleid van Maastricht-Heuvelland zich als volgt:

Doeltreffend: de schuld moet binnen een redelijke termijn volledig te worden terugbetaald.
Sociaal: Maastricht-Heuvellandonderscheidt zich van reguliere incassobureaus door niet ongenuanceerd het ‘onderste uit de kan te halen’.
Stimulerend: voor de debiteur moet het aantrekkelijk zijn om vrijwillig een regeling aan te gaan zodat niet tot verplichte invordering (excutie) behoeft te worden overgegaan.
Uitvoerbaar: voor de uitvoering moet de regeling inzichtelijk zijn en niet te bewerkelijk.
Uniform: er dient een duidelijke lijn te worden getrokken voor de regio Maastricht-Heuvelland.
*Individualiserend:*de sociale en financiële omstandigheden moeten worden meegewogen bij het nemen van het (in)vorderingsbesluit, het bepalen van de hoogte en wijze van aflossing. Deze omstandigheden kunnen - afhankelijk ook van de ernst van de feiten - ertoe leiden dat niet de gehele voor beslag beschikbare ruimte wordt meegenomen (maatwerk).

Gezien het vorenstaande resulteert het beleid in een aantal uitgangspunten:
a. alle (terug)vorderingen dienen te worden (terug)betaald;
b. de aflossing van meerdere vorderingen geschiedt in principe tegelijkertijd, ieder voor eenzelfde deel;
c. de debiteur wordt in principe in de gelegenheid gesteld een betalingsregeling te treffen;
d. bij het treffen van een betalingsregeling wordt in beginsel rekening gehouden met het inkomen van de debiteur ;
e. wettelijke rente en invorderingskosten als gevolg van het in verzuim zijn van de debiteur worden in rekening gebracht vanaf het moment dat wordt overgegaan tot invordering via de deurwaarder;
f. de specifieke beschrijving van deze uitgangspunten, de manier hoe deze worden ingezet en door wie, wordt door de directie vastgelegd in een nader op te stellen uitvoeringsnotitie.

In de volgende paragrafen wordt het gehanteerde beleid per soort vordering uitgediept.

3.3 Terugvordering

Sedert 1 januari 2013, de inwerkingtreding van de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetgeving, is de bevoegdheid tot terugvordering deels omgezet in een wettelijke verplichting. Meer specifiek gaat het om vorderingen die het gevolg zijn van ten onrechte ontvangen uitkering in verband met schending van de inlichtingenplicht.

De verplichting tot terugvordering komt daarbij mede tot uiting in:
a. een verplichting tot verrekening van deze vordering met een eventueel recht op algemene bijstand, een uitkering in het kader van de IOAW of IOAZ dan wel een Bbz-uitkering en
b. een wettelijk verbod om medewerking te verlenen aan een schuldregeling indien de vordering is ontstaan door het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingen-verplichting, voor zover deze medewerking leidt tot gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de vordering.

Deze terugvorderingsverplichting geldt alleen voor vorderingen die zijn ontstaan na de inwerkingtreding van genoemde wet (1 januari 2013). Dat geldt ook voor de hierboven onder a en b genoemde verplichtingen.

Is het besluit tot terugvordering voor 1 januari 2013 afgegeven dan blijft, ook voor de vordering als gevolg van schending van de inlichtingenplicht, een en ander een bevoegdheid.

Het nieuwe beleid wijkt voor wat betreft de niet-fraudevorderingen niet af van het oude debiteurenbeleid. Er wordt ook nu weer consequent gebruik gemaakt van de door de wet geboden bevoegdheid tot terugvordering, opschorting, intrekking/herziening, brutering, verrekening, kwijtschelding en invordering. De specifieke beschrijving hiervan, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

Door de 'wettelijke knip' tussen niet-fraudevorderingen en fraudevorderingen kan bij fraudevorderingen niet (zoals bij niet-fraudevorderingen) de mogelijkheid worden geboden voor kwijtschelding van een enkele restant fraudevordering. De Participatiewet, de IOAW en de IOAZ bepalen zelf dat in een beperkt aantal situaties na lange tijd (tien jaar) van (terug)vordering of verdere (terug)vordering van fraudevorderingen kan worden afgezien.

3.4 Boeten

Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk om (gedeeltelijk) af te zien van een bestuurlijke boete en kan volstaan worden met het geven van een waarschuwing. De specifieke beschrijving hiervan, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

3.5 Verhaal op derden

Bij verhaal op derden gaat het om het terugkrijgen van de kosten van bijstand (in het kader van de Participatiewet, de IOAW, de IOAZ en de Bbz) van een andere persoon dan de uitkeringsgerechtigde, bijvoorbeeld in verband met: 1. de onderhoudsplicht, 2. nalatenschappen en 3. schenkingen.
Verhaal op derden is geen verplichting maar een bevoegdheid. Hieruit volgt dat er beleidsruimte is om zelf eigen afwegingen te maken over de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven. Het gaat dan niet alleen om het verhalen op zichzelf maar ook om de wijze waarop de beleidsruimte wordt ingevuld met betrekking tot de invordering van deze vorderingen maar ook de wijze waarop vorm wordt gegeven aan kwijtschelding.
Het nieuwe beleid wijkt niet af van het oude beleid. Er wordt ook nu weer consequent gebruik gemaakt van de door de wet geboden bevoegdheid tot het instellen van verhaal. De specifieke beschrijving hiervan, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

3.6 Inburgering

De gemeenten zijn nog voor een aantal Inburgeraars (nieuwkomers van vóór 1 januari 2013) verantwoordelijk. Enerzijds voor het aanbod van de inburgeringstrajecten en anderzijds voor het erop toezien dat het inburgeringstraject met goed gevolg word doorlopen (handhaving). Indien deze inburgeringsplichtigen door eigen toedoen het inburgeringsexamen niet halen, dient bezien te worden of er een boete moet worden opgelegd. Onder bepaalde omstandigheden is het mogelijk om (gedeeltelijk) hiervan af te zien. De specifieke beschrijving hiervan, wordt door de directie vastgelegd in nader op te stellen uitvoeringsnotities.

3.7 Kinderopvang

Bij het verstrekken van voorzieningen voor Kinderopvang kan de situatie zich voordoen dat deze voorzieningen zijn verstrekt op basis van onjuiste informatie. In die gevallen kan de voorziening worden teruggevorderd.
Indien sprake is van terugvordering gelden de regels zoals vastgelegd bij paragraaf 3.3 (Terugvordering).

4. Projecten

Om een zo groot mogelijke flexibiliteit te krijgen kan gebruik worden gemaakt van projectmatige uitvoeringen. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat in de vorm van een pilot gekeken wordt of een vernieuwing het gewenste effect oplevert. Maar het kan evenzo gebaseerd zijn op het verbeteren van procedures en processen (bv uitvoering lean-management waarbij overbodige handelingen uit de processen worden gehaald). Hierdoor kan beter en sneller op ontwikkelingen worden ingespeeld. Wanneer blijkt dat de pilot effect oplevert zal deze worden omgezet naar een structurele uitvoering en indien nodig worden verwerkt binnen het uitvoeringsbesluit Hoogwaardig Handhaven. Als laatste kunnen zogenaamde thema-controles plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld 'het project 'derde geldstroom', 'voertuigen' , 'ken je vader' enz. Uiteraard dienen deze pilots en projecten zich wel binnen het kader van de 4 visie elementen te bevinden. Doel is om flexibiliteit te creëren voor het ad hoc kunnen inspelen op situaties zonder dat hiervoor het uitvoeringsbesluit moet worden aangepast.

5. Opleiding/training personeel en management

Zoals al eerder opgemerkt is goed opgeleid personeel een belangrijke schakel in hoogwaardig handhaven en speelt dit in alle 4 de elementen een grote rol. Het leidt niet alleen tot betere dienstverlening maar draagt bijvoorbeeld ook bij aan een grotere fraude-alertheid waardoor misbruik en oneigenlijk gebruik

kan worden voorkomen of vroegtijdig kan worden opgespoord. Een continu proces van uitwisseling van kennis en ervaring, is in dit verband van groot belang.
Op die manier kan worden nagegaan waar bijvoorbeeld nog zwakke plekken zitten, waar nog behoefte is aan extra sturing en/of bijscholing, etc.

6. Subregionale afstemming

In het door diverse gemeenteraden vastgestelde Beleidsplan Participatiewet 2015 Maastricht-Heuvelland is aangegeven dat de beleidsstukken zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Dat geldt ook voor dit uitvoeringsbesluit.

7. Samenvatting

Definitie handhaving:
Handhaving betreft alle activiteiten van de overheid die erop gericht zijn dat regels worden nageleefd.

Doelstelling: Doel is o.a. een juiste balans tussen de **plicht** om zo mogelijk zelf in de noodzakelijke kosten voor het bestaan te voorzien en het **recht** op inkomensvoorziening. Wie de bijstand misbruikt legt onterecht beslag op gemeenschapsgeld, haalt zo uiteindelijk de solidariteit onderuit en frustreert tevens een doeltreffende bevordering van de uitstroom.

Visie: Het *voorkomen van misbruik* (preventie) middels het *a) goed en vroegtijdig voorlichten van klanten en burgers* en *b) optimaliseren van de dienstverlening*. En, *het bestrijden van misbruik* (repressie) door *a) overtreding en misbruik vroegtijdig te constateren en af te handelen* en *b) geconstateerd misbruik metterdaad sanctioneren*.

Activiteiten en Instrumenten: Website, Nieuwsbrief, Cliëntenraad, Gegevensverstrekking, BRP, Inlichtingenbureau, Suwinet, Huisbezoeken, Terugvordering en Verhaal, Incasso, Boeten en Maatregelen (Debiteuren).

Projecten: Hierbij wordt bekeken of (nieuwe) activiteiten en instrumenten effectief zijn. Bij gebleken effectiviteit wordt dit omgezet naar een structurele uitvoering.

Opleiding/training personeel en management: Goed opgeleid personeel vormt een belangrijke schakel in hoogwaardig handhaven en leidt tot betere dienstverlening. Het is een continu proces van uitwisseling van kennis en ervaring.

8. Slotbepalingen

Nadere regelgeving

Het college is bevoegd, met de mogelijkheid van ondermandaat, om voorwaarden met betrekking tot de diverse voorzieningen nader vorm te geven.

Inwerkingtreding uitvoeringsbesluit

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2016.

Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald als: Uitvoeringsbesluit hoogwaardig handhaven en debiteuren Participatiewet, IOAW en IOAZ Maastricht-Heuvelland 2016 e.v.

Aldus besloten door:

burgemeester en wethouders van de gemeente Eijsden-Margraten in de collegevergadering van 19 april 2016
de secretaris,
M.F.M.E. Severeijns

de burgemeester,
D.A.M. Akkermans

burgemeester en wethouders van de gemeente Gulpen-Wittem in de collegevergadering van 26 april 2016
de secretaris,
J.G.A. Kusters

de burgemeester,
J.G.M.T. Ubachs

burgemeester en wethouders van de gemeente Maastricht in de collegevergadering van 5 april 2016
de secretaris,
P.J. Buijtels

de burgemeester,
J.M. Penn-te Strake

burgemeester en wethouders van de gemeente Meerssen in de collegevergadering van 26 april 2016
de secretaris,
mr. J.J.M. Eurlings

de burgemeester,
M.A.H. Clermonts-Aretz

burgemeester en wethouders van de gemeente Vaals in de collegevergadering van 12 april 2016
de secretaris,
mr. drs. J.H.M.J. Bertram

de burgemeester,
drs. R.L.T. van Loo

burgemeester en wethouders van de gemeente Valkenburg aan de Geul in de collegevergadering van 19 april 2016
de secretaris,
L.T.J.M. Bongarts

de burgemeester,
drs. M.J.A. Eurlings